

GLI SPORTELLI SOCIALI NELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

Francesco Bertoni *, Chiara Lambertini **, Marisa Anconelli ***,
Rossella Piccinini ****, Daniela Farini *****

*Il percorso formativo ha messo in luce
alcune possibilità di miglioramento*

LO SCENARIO

L'accesso ai servizi costituisce il punto di contatto più evidente tra la Pubblica Amministrazione e la cittadinanza. In particolare, lo sportello sociale in Emilia-Romagna – istituito attraverso la delibera di Giunta regionale 432/2008 – costituisce la porta di accesso ai servizi sociali forniti dagli enti locali e un punto cruciale per la rilevazione del bisogno espresso dai cittadini.

Gli sportelli sociali ubicati nella Provincia di Bologna utilizzano il medesimo sistema informativo, Garsia¹. È pertanto possibile registrare le informazioni relative agli utenti che accedono allo sportello sociale e ai bisogni da essi espressi agli operatori. Per migliorare l'utilizzo del sistema informativo, la Provincia di Bologna nel 2013 ha deciso di investire risorse per rea-

lizzare una formazione a carattere laboratoriale rivolta a tutti gli operatori di sportello sociale del territorio. Come si vedrà di seguito, la formazione ha fatto emergere un quadro estremamente variegato, con forti criticità, differenziate tra i vari territori.

LA FORMAZIONE

Il percorso formativo-laboratoriale è stato costruito attorno alle seguenti finalità:

- migliorare il ruolo dello sportello sociale come 'fondamentale nodo' per costruire l'osservatorio del bisogno di livello provinciale;
- migliorare la connessione e il raccordo fra sportello sociale e servizio sociale territoriale;
- migliorare l'implementazione del sistema Garsia, individuando elementi minimi comuni irri-

nunciabili funzionali alla sua applicabilità ad ampio raggio.

La metodologia di lavoro è stata di tipo formativo-laboratoriale: un *setting* e modalità che valorizzano le esperienze dei soggetti in formazione, tramite tecniche specifiche del gruppo di lavoro, e che prevede la produzione di documenti condivisi dal gruppo stesso. Il percorso è stato condotto in collaborazione con Iress² e ha coinvolto complessivamente centodieci operatori di sportello sociale della Provincia. Data la numerosità dei partecipanti, e per consentire la partecipazione più ampia possibile al percorso formativo, si è costruito un programma alternando moduli in plenaria e lavori in sottogruppi, collocandoli in diversi giorni della settimana, di mattina e di pomeriggio. In particolare, nel caso dei moduli in plenaria sono state proposte due identiche edizio-

*] Lavora presso la Provincia di Bologna come responsabile dell'Ufficio di Piano Provinciale, si occupa di programmazione dei servizi sociali e socio-sanitari e di livelli essenziali delle prestazioni.

**] Lavora presso la Provincia di Bologna come referente dei flussi informativi di ambito sociale e socio-sanitario ed è responsabile dell'Osservatorio Provinciale sugli sportelli sociali.

***] Sociologa, dal 1990 lavora con Iress, di cui è Presidente dal 2006. Già professore a contratto di Sociologia della famiglia presso Università di Bologna – Scienze della Formazione, dal 2009 è tutor del Coordinamento pedagogico provinciale di Ravenna.

****] Lavora stabilmente in Iress. Sociologa, ricercatrice e formatrice esperta di politiche sociali, programmazione e organizzazione dei servizi, ha esperienza ventennale nelle aree dell'infanzia, della famiglia, del disagio adulto, nonché nella metodologia della ricerca sociale e del lavoro di comunità.

*****] Sociologa, ha maturato esperienza in ambiti molteplici: esecuzione penale, disagio adulto, dipendenze, povertà ed esclusione sociale, minori, anziani, miglioramento del sistema dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario, progettazione e valutazione in campo sociale, educativo, formativo, programmazione socio-sanitaria e piani di zona.

ni nella medesima giornata: a seconda degli orari di apertura degli sportelli sociali, gli operatori hanno potuto partecipare alla mattina o al pomeriggio.

La strutturazione del percorso e dei contenuti in esso affrontati è descritta in dettaglio nella tabella sottostante.

Un aspetto di notevole interesse emerso all'inizio del corso riguarda la percezione che gli operatori hanno della propria funzione.

Secondo i partecipanti alla formazione, la principale funzione attribuita agli attuali sportelli sociali è di *rilevare il bisogno* del cittadino e *orientarlo* nella rete dei servizi (1). A questa segue la funzione di *accoglienza* delle istanze del cittadino (2) e, al terzo posto, la funzione di *filtro* (3) delle domande effettivamente pertinenti rispetto ad alcuni criteri (*in primis* la residenza).

1) Lo sportello sociale letto attraverso l'esperienza degli operatori della Provincia di Bologna è sostanzialmente una presenza fisica che *raccolge il bisogno* espresso: in questo va letto il forte impegno dell'Amministrazione provinciale nell'aver attivato un sistema omogeneo informativo/gestionale di raccolta dei dati che, pur essendo utiliz-

zato in modo disomogeneo dai vari distretti, costituisce tuttavia una cornice di riferimento fondamentale a livello provinciale.

2) Inoltre, lo sportello sociale *fa accoglienza* dei cittadini, il che significa un atteggiamento di ascolto e di disponibilità, per effettuare un breve colloquio. La funzione di prima accoglienza, ascolto e informazione sul sistema delle risorse socio-sanitarie, infatti, è una delle funzioni attribuite a tale servizio anche dalla delibera regionale 432/2008 "Approvazione del programma regionale per la promozione e lo sviluppo degli sportelli sociali".

3) Infine, dopo la rilevazione del bisogno e l'ascolto del cittadino, si tratta di dare una risposta: questa può essere un orientamento ai servizi socio-sanitari, un supporto nel disbrigo di pratiche (es. bonus, contributi) oppure un filtro rispetto all'accesso ad altri servizi. In tutti i casi, lo sportello sociale filtra la domanda rispetto alla possibilità di accedere ad altre prestazioni o ai servizi sociali se in possesso dei requisiti richiesti.

La funzione di 'filtro' è la più controversa tra gli operatori: allo sportello il cittadino racconta "tutti i suoi pro-

blemi" dicono gli operatori, quindi occorre filtrare la domanda, talvolta "arginare le richieste", capire cosa rispondere al cittadino senza dare false speranze, indirizzarlo al servizio più appropriato. Laddove il filtro da accogliente diventa respingente (per diversi motivi: assenza del criterio della residenza, eccessivo carico di lavoro dei servizi sociali, mancanza di risorse economiche adeguate), ciò costituisce un ulteriore fattore di difficoltà per chi opera allo sportello sociale.

I lavori svolti dai gruppi nei momenti successivi hanno fatto emergere criticità che possono essere sintetizzate in alcune macro-categorie, descritte di seguito.

CRITICITÀ E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Le criticità emerse nei moduli formativi riguardano numerosi aspetti, che sono sintetizzati nelle tre macro-aree di seguito.

1. Questioni di mission, di senso, culturali

Si tratta di tutti quegli aspetti che hanno a che vedere con il ruolo dello sportello sociale all'interno del sistema dei servizi locali.

MODULO	ORGANIZZAZIONE			CONTENUTI
Primo modulo	19 febbraio Plenaria – Mattina	19 febbraio Plenaria – Pomeriggio		Patto formativo Lo sportello sociale nel sistema di <i>welfare</i> locale
Secondo modulo	12 marzo GRUPPO 1	14 marzo GRUPPO 2	15 marzo GRUPPO 3	Le prassi locali di 'raccolta e analisi del bisogno' dei cittadini
Terzo modulo	28 marzo Plenaria – Mattina	28 marzo Plenaria – Pomeriggio		Dove 'vanno a finire i dati' raccolti dallo sportello sociale? L'osservatorio provinciale del bisogno e l'utilizzo dei dati
Quarto modulo	16 aprile GRUPPO 1	18 aprile GRUPPO 2	19 aprile GRUPPO 3	Cosa facilita e cosa ostacola l'utilizzo di Garsia Come si armonizzano i vari strumenti di raccolta e analisi del dato nelle prassi degli sportelli distrettuali
Quinto modulo	8 maggio 2013 – Plenaria e lavoro in sottogruppi			Come migliorare gli strumenti in essere per la rilevazione del bisogno

Le criticità emerse durante il percorso formativo:*1 - Questioni di mission, di senso, culturali*

- Non univoca rappresentazione da parte del cittadino delle funzioni e delle competenze dello sportello sociale (il cittadino si rivolge persino al Sindaco e bypassa lo sportello);
- Necessità di dare maggiore visibilità fisica agli sportelli sociali e alle loro funzioni;
- Funzioni, senso, appropriatezza dello sportello sociale in tempo di crisi economica (questione del 'caso sociale' che oggi non ha più le caratteristiche di una volta...).

2 - Questioni organizzative e gestionali

- Disomogeneità nella 'raccolta' della domanda, in termini di utilizzo di Garsia, all'interno di uno stesso distretto;
- Disomogeneità a livello organizzativo all'interno di uno stesso distretto (o quartiere): orari di apertura, logistica, ecc.;
- Disomogeneità delle modalità di raccordo fra assistenti sociali del servizio sociale territoriale e operatori di sportello all'interno di uno stesso distretto;
- Necessità di maggiore condivisione nella definizione e gestione delle situazioni emergenziali;
- Disomogeneità/manca di modularità accessoria alla comunicazione fra servizio sociale territoriale e sportello in un distretto.

3 - Questioni di manutenzione delle risorse umane

- Necessità di supervisione agli operatori di sportello, incontri a livello cittadino e formazione;
- Sicurezza fisica degli operatori;
- Necessità di raccolta (e aggiornamento) delle informazioni sulla rete territoriale delle opportunità per il cittadino (mappatura delle risorse territoriali).

Un primo aspetto riguarda il fatto che il cittadino non riconosca chiaramente allo sportello sociale il ruolo e le competenze che – come la legge stabilisce – gli appartengono. In molti casi – in particolare nei Comuni più piccoli, laddove le dinamiche sono diverse rispetto ai grandi centri urbani – il cittadino si rivolge direttamente al politico di riferimento o al sindaco, bypassando quindi lo sportello sociale. A questo aspetto di riconoscimento e riconoscibilità delle funzioni si affianca un altro aspetto, legato alla riconoscibilità – per così dire – “visiva” dello sportello sociale. Durante il percorso è emersa, infatti, la forte richiesta di garantire mag-

giore visibilità fisica agli sportelli, ubicandoli nei punti strategici della città, e garantire un maggiore rispetto della *privacy* dell'utente (in particolare, nel caso in cui lo sportello sociale non sia situato in un ufficio che garantisca colloqui in privato tra cittadino ed operatore di sportello).

Gli operatori hanno infine sottolineato la questione relativa al cambiamento del ruolo che lo sportello sociale ha in tempo di crisi economica. In particolare, è emersa una riflessione *sull'appropriatezza della definizione di 'sportello sociale' come 'punto unico' di accesso del cittadino*, dato dalla legge 328/2000 e dalla legge regionale

2/2003: in questa accezione l'idea di 'sociale' è ampia e riguarda tutte le prestazioni 'non strettamente sociali'. Nei gruppi di lavoro si è evidenziato come non sia scontata la definizione di 'quali prestazioni' siano da considerarsi 'puramente sociali' e quali invece non lo siano. Alcuni operatori propendono per una visione più ristretta delle funzioni dello sportello sociale (al quale devono accedere i casi sociali); altri invece sposano una visione più estesa delle funzioni dello sportello, considerandolo come una porta di accesso dei cittadini per accedere a prestazioni che riguardano il benessere complessivo della comunità (comprendendo, pertanto, anche servizi come i campi estivi, ad esempio).

2. Questioni organizzative e gestionali

Gran parte del percorso formativo ha riguardato l'analisi dei problemi di carattere organizzativo a causa dei quali si verifica l'utilizzo incompleto e parziale del sistema informativo Garsia.

Più in generale, *sull'utilizzo di Garsia* – che è uno strumento funzionale al lavoro quotidiano degli operatori – si evidenziano delle forti differenziazioni, sia tra i diversi distretti che tra i Comuni all'interno di ogni singolo distretto: alcuni Comuni non utilizzano il sistema informativo perché ritenuto non utile per il proprio lavoro, oppure ridondante in alcuni suoi aspetti. Le ragioni del mancato utilizzo del sistema informativo sono rappresentate dai partecipanti come riconducibili per lo più a questioni di carattere organizzativo che vanno anche al di là del sistema informativo, e sulle quali è stata posta attenzione a prescindere dal suo utilizzo.

Un aspetto messo in evidenza da un gran numero di operatori riguarda la disomogeneità – che in alcuni contesti si traduce in carenza – delle modalità di raccordo fra assistenti sociali del servizio sociale territoriale e operatori di sportello all'interno di uno stesso distretto. Gli operatori ritengono prioritario creare maggiori occasioni di raccordo tra sportello sociale e assistenti sociali responsabili del caso, ad esempio, attraverso *équipe* settimanali dove discutere non sui singoli casi ma sull'andamento complessivo del servizio, evidenziando le criticità e le novità emergenti. In generale è sentita come molto problematica la carenza/insufficienza numerica di assistenti sociali, il che rende difficile il raccordo organizzativo e soprattutto la possibilità per il cittadino di avere una risposta al suo bisogno complesso.

Le questioni organizzative investono anche la disomogeneità nell'apertura dello sportello al pubblico: all'interno del medesimo distretto, i diversi Comuni hanno orari e giornate di apertura diversificate.

3. Questioni di manutenzione delle risorse umane

Un aspetto emerso con grande evidenza dal percorso riguarda l'isolamento che gli operatori di sportello sovente percepiscono. Molti operatori di sportello hanno rilevato la necessità di avere maggiori tutele: sono infatti in aumento i casi di minacce verbali e fisiche. In un Comune sono stati posti i vetri di separazione tra gli operatori e i cittadini.

La richiesta più evidente formulata dagli operatori riguarda però la formazione, che si sostanzia in una duplice richiesta:

Il Progetto GARSIA (Gestione Accesso Rete Socio-sanitaria Integrata Automatizzata) ha avuto origine nel 1997 per rispondere, nel contesto della Ausl Bologna Nord, a due tipi di esigenze:

1. di governo della rete dei servizi socio-sanitari rivolti alla popolazione anziana non autosufficiente,
2. di integrazione nel lavoro quotidiano degli attori istituzionali o professionali coinvolti nel processo di presa in carico, gestione, monitoraggio dell'intervento.

Attraverso GARSIA è stato possibile informatizzare, attraverso la definizione di modelli unici e condivisi, la cartella socio-sanitaria dell'utente e gli strumenti di valutazione. Il sistema, pertanto, accompagna a livello informatico il percorso del cittadino dalla fase dell'accesso alla fase della presa in carico all'erogazione dei servizi.

GARSIA svolge, da un lato, una funzione di tipo gestionale, sostituendo il lavoro che normalmente viene effettuato attraverso il supporto cartaceo con il lavoro svolto attraverso gli strumenti informatici; dall'altro, una funzione informativa, raccogliendo i dati relativi a tutto il processo di accesso e presa in carico degli utenti.

Nel corso degli anni il processo di sviluppo ed estensione del sistema informativo ha investito:

- 60 Comuni;
- 6 Distretti;
- 106 strutture per anziani;
- 14 lungodegenze accreditate;
- 2 reparti di riabilitazione estensiva ed intensiva accreditati;
- 84 reparti ospedalieri dell'Ausl di Bologna;
- 20 reparti ospedalieri dell'Azienda Ospedaliera S. Orsola-Malpighi;
- 14 reparti dell'Istituto Ortopedico Rizzoli.

Per la realizzazione del sistema informativo, fondamentale è stata la fortissima azione di coinvolgimento degli operatori nella condivisione dei contenuti del sistema informativo e nella assunzione della logica e del disegno ad esso sotteso.

I professionisti, dopo una prima fase difficoltosa, hanno risposto in modo più che soddisfacente alla novità di "abbandonare" i consueti strumenti cartacei, apprezzando la semplificazione apportata alla loro operatività dal sistema informativo.

- necessità di supervisione degli operatori, riunioni di coordinamento, aggiornamento professionale;
- necessità di raccolta e manutenzione sulla rete territoriale delle opportunità per il cittadino.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La formazione si è svolta in un momento di evidente difficoltà e stress dei servizi e degli operatori che vi lavorano.

Le pressioni e le difficoltà cui sono

sottoposti gli operatori (sia chi lavora a stretto contatto con il cittadino, sia chi lavora nel servizio sociale territoriale) sono evidenti ed anche, per certi versi, allarmanti: ormai da più fronti viene la conferma del fatto che l'aumento dei bisogni dei cittadini (e la loro maggiore complessità) si riversa e si concentra inevitabilmente nel punto di accesso alla rete dei servizi territoriali, sempre meno in grado di rispondere in modo efficace a tale domanda.

Si è visto come la funzione di 'filtro respingente' sia vissuta dagli ope-

ratori di sportello come faticosa da gestire, spesso concretamente percepita come pericolosa e soprattutto molto frustrante.

La formazione ha anche evidenziato la differente implementazione del sistema informativo Garsia, e ciò ha provocato due tipi di reazioni: da un lato, una volontà di miglioramento nella consapevolezza di ciò che si fa; dall'altro, una esplicita richiesta ai decisori locali di mettere gli operatori di sportello nelle condizioni – dal punto di vista organizzativo – di poter gestire al meglio tutta la strumentazione informatica necessaria.

Tali criticità e fatiche sono emerse in aula e, in modo a volte vemente, a conclusione del percorso. Di questa fatica e sovraccarico degli operatori si è tenuto conto nella decisione di proseguire la formazione nel corso del 2014. In base alle evidenze raccolte durante lo svolgimento del percorso formativo e ai suggerimenti da parte degli Uffici di Piano dei diversi territori, l'iniziativa proseguirà focalizzandosi principalmente su due obiettivi:

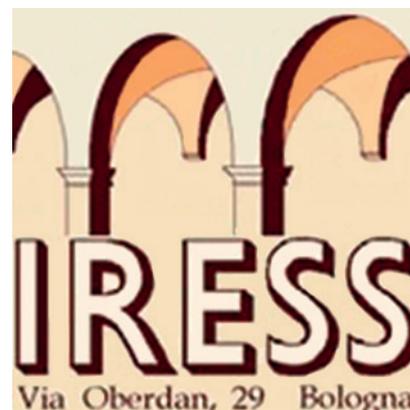
- bisogno di confronto e scambio tra lavoro amministrativo e lavoro legato alla relazione con il cittadino. È necessario, infatti, valorizzare il lavoro amministrativo creando al contempo coesione con l'assistente sociale per migliorare la circolazione delle informazioni e lo scambio tra conoscenze e competenze diverse;
- proseguire la formazione finalizzata ad avere dati omogenei sull'accesso ai servizi; continuare ad investire sul sistema informativo per orientare la programmazione in base ai bisogni espressi dai cittadini.

Nel 2014 il percorso formativo sarà realizzato a livello distrettuale, in

modo differenziato tra i diversi territori, così da recepire al meglio le osservazioni degli operatori e poter avere un impatto reale sui problemi sopra descritti.

In ciascun territorio si svolgerà un incontro di co-progettazione delle attività, coinvolgendo l'Ufficio di Piano e i partecipanti della formazione del 2013. In questo modo le azioni di formazione saranno realmente co-progettate insieme ai territori e potranno contribuire a risolvere i problemi emersi durante il percorso formativo realizzato nel 2013.

- 1] F. BERTONI, P. BOSI, C. LAMBERTINI, M. LORENZINI, F. PALTRINIERI, A. SCAGLIARINI, *Il sistema informativo Garsia*, in "Welfare Oggi", 2013, n. 1; F. BERTONI, P. BOSI, C. LAMBERTINI, M. LORENZINI, F. PALTRINIERI, A. SCAGLIARINI, *Il sistema informativo socio-sanitario e il supporto all'attività di programmazione, Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa*, Roma, 20-22 settembre 2012.
- 2] Iress Soc. Coop., con sede a Bologna, svolge atti-



vià di ricerca, formazione e consulenza nell'ambito delle politiche sociali, in ambito nazionale e internazionale sui temi che caratterizzano la trasformazione del sistema di welfare e della cittadinanza, in riferimento alle più generali modificazioni del tessuto socio-economico e del rapporto tra istituzioni e società civile. La cooperativa si è costituita nel 1980, a partire dall'esperienza condotta da Iress – Scuola per assistenti sociali che, sin dagli anni '50, aveva sviluppato sperimentazioni didattiche e di ricerca nell'ambito dei servizi sociali. Nel corso degli anni, Iress ha ampliato le proprie attività nei settori ricerca, formazione, consulenza e documentazione.



GARSIA

Gestione dell'Accesso alla Rete
dei Servizi Integrati per gli Anziani

Bibliografia

- BERTONI F., BOSI P., LAMBERTINI C., LORENZINI M., PALTRINIERI F., SCAGLIARINI A., *Il sistema informativo socio-sanitario e il supporto all'attività di programmazione, Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa*, Roma, 20-22 settembre 2012.
- FORNI M., RAGAZZINI F., PALTRINIERI F., "L'accesso sociale: il nuovo sportello sociale. La sperimentazione della Regione Emilia Romagna e l'esperienza della Provincia di Bologna", in ISEPPATO I., RIMONDINI S., *Le reti dell'accesso per la sanità e l'assistenza*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- Provincia di Bologna, IRESS, *Sportelli sociali in provincia di Bologna: prassi di accoglienza e dinamiche organizzative. Esiti e proposte di un percorso formativo-laboratoriale*, Bologna, giugno 2013.